

人民代表大会制度丛书

地方人大是怎样行使职权的

全国人大常委会办公厅研究室 编



中国民主法制出版社

地方人大是怎样行使职权的

全国人大常委会办公厅研究室 编

中国民主法制出版社

(京)新登字 088 号

地方人大是怎样行使职权的

全国人大常委会办公厅研究室 编

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京西黄城根北街2号)

北京外文印刷厂印刷

新华书店总经销

*

850×1168毫米 32开 10.125印张 254千字

1992年3月第1版 1992年3月第1次印刷

印数: 1-10000册

ISBN7-80078-056-2/D·49

定价: 5.30元

地方人大依法
行使職權

彭冲



序 言

曹 志

全国人大常委会办公厅研究室从 29 个省、自治区、直辖市人大常委会办公厅或研究室提供的大量材料中，精选了 165 个实例，汇编成《地方人大是怎样行使职权的》一书，这是一件很有意义的事情。它从一个侧面反映了近些年来地方人大工作的成绩和经验，并为我们进一步完善人大及其常委会的职能提供了一种思路。

—

本书用具体的实例，展示了地方人大及其常委会行使职权的过程，以令人信服的事实说明了人民代表大会制度的优越性，这是很令人鼓舞的。的确，党的十一届三中全会以来，我国社会主义民主和法制建设不断加强，人民代表大会制度逐步完善和发展，地方人大工作在党的领导下取得了重大进展，这是有目共睹的。

十多年来，享有制定地方性法规权力的地方人大及其常委会制定了 2000 多个地方性法规。这些地方性法规，是根据本地区的具体情况和实际需要制定的，它有力地促进了当地政治、经济、教育、文化等各项社会主义事业的发展；同时，有些地方性法规又是在国家尚未立法的情况下先行制定的，通过实践，为制定法律积累了重要的经验。地方人大及其常委会为完善我国法律体系、促进社会主义法制建设所做出的贡献，是不可低估的。

十多年来，地方人大及其常委会依法决定了本行政区域的许多重大事项，包括审查批准地方的国民经济和社会发展中长期计划和年度计划、财政预决算，以及有关政治、经济、科学、文化、教育、卫生、民政、民族工作的重大问题。通过作出的决议和决定，及时地把党的主张和人民的意愿通过法定程序变成国家意志，组织和动员本地区的国家机关和人民群众去实现。

十多年来，地方人大及其常委会选举、任免了一批国家工作人员。据福建省人大常委会统计，福建省人大及其常委会从1979年至1989年共任免干部2.2万人次。按此推算，全国各地人大及其常委会任免干部有几十万人次。通过人大依法行使任免权，促使干部把对党负责和对人民负责更好地结合起来，自觉地做人民的公仆，其意义是重大的。

十多年来，地方人大及其常委会的监督工作不断改进和加强。每年人代会上和每两个月的人大常委会会议上听取“一府两院”的工作报告或工作汇报，已经形成制度。许多地方人大常委会组织了对法律、法规实施情况的检查，纠正了一些违法行为。有的地方人大及其常委会还采取了质询、特定问题调查、罢免等监督方式，收到了好的效果。地方国家权力机关依照法律规定在整个国家监督体系中所发挥的重要作用，越来越引起了人们的重视。

十多年来，地方人大及其常委会在联系代表、联系人民群众等方面，做了大量工作。办理代表议案和批评、意见、建议上千万件，接待人民群众来信来访上亿件（次）。近些年来，人大信访工作量大大增加，人民群众有话愿向人大说。它表明，地方人大及其常委会通过自己富有成效的工作，赢得了人民群众的信任和支持。

总之，十多年来，地方人大及其常委会以党的基本路线为指导，努力履行宪法赋予的职责，发挥了地方国家权力机关的作用。这对推进我国的社会主义民主政治建设，保证改革开放和社

会主义现代化建设事业的发展，都有重要的意义。

二

地方人大及其常委会工作成绩的取得，是不断完善人民代表大会制度、健全人大工作的结果，是党所领导的政治体制改革的一个重要成果。党的十一届三中全会以来，我国的政治体制改革始终把完善人民代表大会制度作为一个中心内容，并且确实迈出了重要步伐，见到了实效。

首先，县级以上地方各级人大设立常委会，大大增强了人民代表大会的活力和职能。长期以来，我国地方人民代表大会，没有自己的常设机构。这不能不说是国家体制上的一个缺陷。实践中暴露出了许多难以解决的问题，例如人代会闭会期间谁来决定本地区的重大事项，谁来任免干部，谁来监督“一府两院”贯彻执行代表大会的决议等等。为了解决这个问题，1957年就酝酿在县级以上地方各级人大设立常委会，并提出了方案。但由于种种原因一次又一次地被搁置下来。经过“文化大革命”的浩劫，总结历史的沉痛教训，人们对解决这个问题的紧迫性的认识更加深刻了。1979年5月，以邓小平为代表的党中央作出决策，在县级以上地方各级人大设立常委会。随后，在1979年7月1日的五届全国人大二次会议上，通过了修改宪法的决议和制订了新的地方组织法，明确规定县级以上地方各级人大设立常委会。从此结束了地方人民政府既是权力机关的执行机关，又是权力机关的常设机关，自己监督自己、自己对自己负责的状况。由于这个改革，在全国县以上各级地方范围内，人民经过自己的代表、代表大会和它的常务委员会，加强了对县以上地方各级人民政府的管理和监督，大大加强了自己管理国家的权利。这说明，县级以上地方各级人大设立常委会，是我国长期进行地方政权建设的经验总结，是党的十一届三中全会后政治体制改革的一个重要成果。

地方人大常委会作为一个新的机构、新的事物，开始时并不为所有的人认识，什么“没有必要”、“多此一举”、“碍手碍脚”等等，风言风语甚多。无论是做党的工作的同志，还是做人大、政府、法院、检察院工作的同志，对新设立的地方人大常委会，都有一个不适应、不习惯、不熟悉的问题，都有一个不断提高认识和积累经验的问题。地方人大常委会的工作在党委的领导和支持下，积极探索，努力行使宪法赋予的职责，打开了地方人大工作的局面。事实已经表明，县级以上地方各级人大设立常委会，人民需要它，党需要它，国家需要它。这不是哪个人的主观愿望，而是发展社会主义民主、健全社会主义法制、实现新时期的总任务、总目标的客观要求。没有健全的人民代表大会制度，很难设想什么社会主义民主，更难设想完备的法制。所以，中央领导同志强调指出，建设社会主义民主政治，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。我们应该从建设高度的社会主义民主和完备的法制、保障人民当家作主的高度看待这一改革的深刻意义，并积极地去完善县级以上地方各级人大设立常委会的制度，使之更有效地发挥作用。

其次，为了充分发挥地方的主动性、积极性，进一步扩大了地方人大及其常委会的职权。我国是个统一的多民族的国家，宪法和法律是统一的，总方针、总政策也是统一的，这对保证全国步调一致地进行社会主义现代化建设是十分必要的。但是，我国地域辽阔、人口众多，各地区经济文化的发展又很不平衡，具体情况千差万别，完全采取一刀切的办法是不行的。这就需要在中央统一领导下，根据各地区的经济文化水平、人口状况、民族特点以及历史遗留的现状和社会主义建设的需要，采取因地制宜的具体措施。正是基于这种情况，宪法规定，中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。1982年宪法和在此之后修改的法律赋予省、自治区、直辖市人大及其常委会及省、自治区人民政府所在

地的市和国务院批准的较大市的人大及其常委会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定本地的地方性法规的权力，还赋予了地方人大及其常委会其他一些重要的权力。这也是党的十一届三中全会以来实行的重要改革措施，它为在中央统一领导下发挥地方积极性提供了法律保障，同时为地方人大及其常委会行使职权提供了法律依据。它有利于在中央的统一领导下，充分发挥地方的积极性和主动性，从本地的实际情况出发，因地制宜地决定本行政区域的重大事项，制定地方性法规，并保证党的路线、方针、政策和国家的法律、法规在本地区的贯彻落实，有利于上情下达，下情上达，畅通民主的渠道，充分发挥人民群众建设社会主义的积极性。地方国家权力机关担负的任务是重大的。

再次，为了充分保障人民自由行使选举和罢免的权利，进一步完善了人大代表的选举制度，改进了地方国家机关领导人员的选举办法。直接选举的范围扩大到县一级；实行自下而上、自上而下、充分民主地提候选人的办法；普遍实行差额选举等。这些都进一步扩大了地方政权的民主基础。此外，还有改变农村人民公社政社合一的体制，设立乡政权等改革措施。

所有这些，都为地方人大及其常委会行使职权、发挥职能作用，提供了条件。今后，我们应当进一步巩固和发展这些改革的成果，把人大工作做得更好。

三

我们既要看到，地方人大工作取得了重大进展和成绩；也要看到，地方人大及其常委会的工作还任重道远。在新的历史时期，党和国家的总任务、总目标是实现四个现代化，把我国建设成为富裕、民主、文明的社会主义强国。加强社会主义民主和法制建设，是完成总任务、总目标的重要组成部分，是进行社会主

义现代化建设和改革开放的重要保证。总结建国以来特别是近十多年的经验，建设具有中国特色的社会主义政治，一个重要内容就是坚持和完善人民代表大会制度。党的十三大报告指出：“人民代表大会制度是我国根本的政治制度。近年来，各级人大的工作取得了很大的进展，今后应继续完善人大及其常委会的各项职能，加强立法工作和法律监督。”江泽民同志在庆祝中国共产党成立七十周年大会上的讲话中也指出：“人民通过人民代表大会行使国家权力，保障自己当家作主的地位。要进一步坚持和完善人民代表大会的各项制度，加强人民代表大会的立法工作、法律监督和工作监督。”这些都说明，在政治体制改革中如何进一步完善人大及其常委会的职能，充分发挥其应有的作用，还是一个需要认真总结和研究的重大课题。

地方人大及其常委会在行使职权的过程中，创造了一些行之有效的做法，积累了许多经验，丰富了人大工作的内容，促进了人大工作的制度化、法律化。这几年，全国人大及其常委会制定的一些法律和对法律修改、补充作出的决定，就吸收了地方人大经过实践证明是正确的成功经验。地方人大工作的经验，对全国人大常委会的工作也是一个促进。例如：近些年来，一些地方人大常委会通过各种形式，组织对法律实施的检查监督，实践证明这是人大及其常委会实施监督的一种重要形式。万里同志最近指出，一定要抓好法律制定后的贯彻执行，这方面要下大力量进行监督和检查。人大常委会要把制定法律和法律制定后的监督检查放在同等地位。人大常委会会议，每次都要有一个到两个法律执行情况的检查汇报，把它列入议程。这要作为一项制度坚持下去。现在全国人大常委会已经制定了检查监督法律实施情况的计划，并从本届第二十二次常委会会议起，每次会议听取一两个法律执行情况的检查汇报。这说明，全国人大常委会非常重视地方人大创造的好经验、好形式。

在中国实行人民代表大会制度，是党领导的亿万人民群众的

创造。人民代表大会制度的健全和发展，同样必须靠党领导的广大人民群众的实践，包括我们在各级人大常委会工作的同志的努力。我们相信，经过不断的实践和探索，我国的人民代表大会制度将进一步完善起来，成为具有中国特色的社会主义民主制度。

目 录

序 言	曹 志	(1)
-----------	-----	-----

一、行使制定地方性法规职权的实例

广东省人大常委会制定《技术市场管理规定》促进 技术市场健康发展.....		(3)
福建省人大常委会制定地方性法规，保护消费者的 合法权益.....		(5)
宁夏回族自治区人大常委会从实际出发，制定《普 及初等义务教育暂行条例》.....		(9)
天津市人大常委会制定《专业技术人员继续教育规 定》，开创继续教育法制管理新局面.....		(11)
《抚顺市预算外资金管理暂行条例》的制定与实施		(13)
江苏省人大常委会制定地方性法规，为乡镇企业发 展提供法律保障		(16)
宁夏回族自治区人大常委会通过立法途径，切实保 护国家矿产资源		(17)
辽宁省人大常委会制定《河道管理条例》，实行依法 治河管河		(18)
江苏省人大常委会制定《城市房屋拆迁管理条例》， 推动市政建设健康发展		(21)
江西省人大常委会制定《渡口管理条例》，切实加		

强渡运管理工作	(22)
《无锡市传统工艺美术保护条例》反映地方特色	(23)
北京市人大常委会制定《农作物种子质量管理条例》， 促进农业生产发展	(25)
兰州市人大常委会制定《蔬菜基地管理暂行办法》， 缓解“吃菜难”问题	(27)
福建省人大常委会制定《华侨捐赠兴办公益事业管 理条例》.....	(28)
湖南省人大常委会制定《散居少数民族工作条例》， 保障散居少数民族合法权益	(31)
甘肃省人大常委会结合本省实际，制定实施民族区 域自治法若干规定	(32)
《辽宁省文化市场管理条例》的制定、修改及执行 情况	(35)
上海市人大常委会制定《青少年保护条例》，保护 青少年健康成长	(37)
甘肃省人大常委会制定禁止痴呆傻人生育的规定	(39)
贵州省人大常委会制定《计划生育试行条例》，促 进全省计划生育工作	(42)
江西省人大常委会制定《计划生育条例》，巩固计 划生育成果	(44)
山东省人大常委会通过立法途径，切实加强计划生 育工作	(46)
河北省人大常委会制定《计划生育条例》，贯彻实 施效果显著	(48)
浙江省人大常委会加强计划生育的地方立法和监督 工作	(50)
上海市人大常委会制定《公民义务献血条例》，献 血工作进入法制轨道	(51)

广东省人大常委会制定《保护公民举报条例》，切
实保障公民检举监督权 (52)

云南省人大常委会根据实际需要，制定禁毒条例 (53)

二、行使重大问题决定权的实例

上海市人大常委会行使决定权，审议、批准上海房
改方案 (57)

广东省人大常委会作出决议，加强农业搞好粮食生
产 (58)

黑龙江省人大常委会积极作出决议，推动人民政府
解决好蔬菜问题 (62)

河北省人大常委会作出决议，切实解决山区人畜饮
水问题 (63)

北京市人大常委会两次作出决议，推动山区贫困乡
实现初步脱贫 (65)

山东省人大常委会作出决议，切实加强小清河污染
防治工作 (66)

青海省人大常委会作出决定，加强生态环境保护 (69)

江西省人大常委会行使决定权，解决群众关心的热
点问题 (70)

山东省人大常委会作出决议、决定，切实制止“三
乱”现象..... (71)

武汉市人大常委会依法行使决定权，切实解决教育
事业发展中的突出问题 (73)

陕西省南郑县人大常委会通过决议形式，有效地制
止了中小辍学流失现象 (75)

广西壮族自治区贵港市人大常委会作出决议，解决
学校危房问题 (76)

上海市宝山区人大常委会作出决定，要求区政府依法加强外来人口管理 (78)

天津市人大常委会作出决定，坚决制止迫害妇女、女婴行为 (79)

海南省定安县人大常委会作出决议，刹住哄抬物价歪风 (80)

河北省唐海县人代会两次作出决议，推动农业生产发展 (82)

陕西省宝鸡市人大常委会四次作出决议，促进全市农业基础建设 (83)

福建省长泰县坂里乡人大依法行使决定权，进一步完善乡果农场生产责任制 (84)

四川省梁平县人大常委会抓住重大问题作决定，梁山柚十年发展规划见成效 (85)

山东省兖州县小孟乡人大认真行使决定权，推动全乡商品经济的发展 (87)

陕西省镇安县人大常委会作出决议，坚决遏止土地锐减趋势 (89)

陕西省宝鸡市人大常委会作出决议，促进乡镇企业在治理整顿中持续发展 (91)

浙江省平湖县人大认真行使决定权，推进县乡公路建设 (92)

甘肃省肃南裕固族自治县人大作出决议，保护珍稀野生动物 (93)

浙江省宁波市人大常委会行使决定权，督促政府搞好姚江综合治理 (94)

陕西省铜川市人代会作出决议，使环境污染得到控制 (95)

黑龙江省密山市人大常委会通过决议形式，督促

政府抓好地方病的控制工作	(96)
黑龙江省哈尔滨市道外区人大常委会作出决议，督促政府做好初级卫生保健工作	(98)
四川省西昌市人大常委会做出决议，推动血吸虫病防治工作的开展.....	(100)
内蒙古自治区海拉尔市人大常委会依法行使决定权，支持检察部门依法办案.....	(101)
辽宁省沈阳市人大常委会作出决定，促进法院加强案件执行工作.....	(103)
陕西省彬县人大常委会作出决议，监督政府抓好农村改水项目.....	(104)

三、行使监督权的实例

(一) 听取工作报告和专题汇报	(107)
上海市人大常委会听取、审议工作报告，推动市政府切实抓好清理整顿公司工作.....	(107)
山东省临清市人大常委会多次听取情况汇报，支持法院解决“执行难”问题.....	(109)
上海市人大常委会听取突发事件情况汇报，监督市政府改进工作.....	(111)
青海省人大常委会听取情况汇报，督促处理西宁元宵灯会伤亡事故.....	(112)
湖南省人大常委会听汇报、作决定，制止和纠正非法出卖城镇户口的违法行为.....	(113)
吉林省东辽县人大常委会听取情况汇报，抓住“热点问题”加强监督工作.....	(115)
(二) 审查、批准计划、预算并监督其实施	(116)
安徽省人大常委会依法行使监督权，通过审计途径	

解决本省粮食、外贸、食品行业亏损问题·····	(116)
广西壮族自治区扶绥县人大常委会审议政府专题汇报，督促抓好短平快项目·····	(117)
湖北省人大教科文卫委员会协助常委会督促省政府解决教育经费问题·····	(118)
天津市人大及其常委会加强对计划和预算的监督·····	(120)
海南省文昌县人大常委会加强对国民经济计划变更的监督·····	(122)
山东省沂水县人大常委会加强对预算外资金管理的监督检查，促进经济发展·····	(123)
四川省人大常委会监督省政府审计检查全省粮食企业财务收支情况·····	(125)
(三) 撤销或建议自行撤销不适当的决议和其他规范性文件·····	(127)
湖南省人大常委会建议省人民政府撤销省辖六市人民政府联合制定和发布的一项决定·····	(127)
广西壮族自治区人大常委会建议区党委和区政府自行纠正联合作出的一项不适当决定·····	(128)
甘肃省人大常委会撤销阿克塞哈萨克族自治县不适当的决议·····	(129)
新疆维吾尔自治区喀什市人大常委会依法纠正市政府越权批准征用土地·····	(130)
海南省东方县人大常委会依法撤销政府的不适当决定·····	(131)
浙江省人大常委会依法纠正绍兴市人民政府擅自下放土地审批权限的行为·····	(132)
安徽省祁门县人大常委会依法撤销《新安乡社会治安综合治理处罚规定》·····	(133)
江苏省兴化市人大常委会依法撤销市政府一项不适	